



El papel de la energía en el futuro inmediato de la región andina

*Román D. Ortiz **

Tema: Como una zona exportadora de hidrocarburos, la región andina ha ganado en relevancia estratégica ante la perspectiva de que la crisis con Irak desemboque en un conflicto bélico que provoque una inevitable alza en los precios del petróleo. Sin embargo, las dificultades políticas y de seguridad ponen en riesgo el mantenimiento del suministro de crudo procedente de los Andes en una coyuntura particularmente crítica.

Resumen: Con claras perspectivas de que el precio del crudo ascienda si finalmente se desata una campaña militar para derrocar a Saddam Husein, el papel de áreas productoras de petróleo relativamente secundarias como los Andes está ganando importancia. Sin embargo, un análisis de los principales exportadores de crudo de la región –Venezuela, Colombia y Ecuador– descubre que una combinación de crisis políticas y amenazas de seguridad podrían llegar a poner en peligro el mantenimiento de un flujo estable y creciente de hidrocarburos procedente de esta región. Al mismo tiempo, esta previsible quiebra de las exportaciones petrolíferas de la región andina sustraerá a los gobiernos de la zona de unos recursos económicos que necesitan con urgencia para aplacar el creciente descontento de los sectores populares y hacer frente a un incremento de la violencia política.

Análisis: A medida que la crisis con Irak se agudiza, ciertas áreas del escenario internacional comienzan a ganar relevancia estratégica al mismo tiempo que se manifiestan como particularmente sensibles a las turbulencias procedentes del Golfo. Por llamativo que pueda parecer, entre las potenciales zonas que pueden ser influidas con más fuerza por los acontecimientos de Oriente Medio está la cornisa de los Andes septentrionales en la que se asientan Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia.

Al menos hay dos razones que explican la sensibilidad al desenlace de la crisis con Irak de una región situada a miles de kilómetros de los escenarios donde se decide el futuro de Saddam Husein. Por un lado, se trata un conjunto de países que en su mayoría dependen de la extracción de hidrocarburos para la supervivencia de sus economías. Esto es particularmente cierto por lo que se refiere a la relevancia de la venta de crudo para Venezuela, Ecuador y Colombia. Pero también se puede decir algo parecido de la importancia de la exportación de gas para Bolivia y en mucha menor medida en Perú. Por otra parte, resulta una zona caracterizada por una enorme fragilidad de las institucionales estatales y un elevado nivel de conflictividad política. Venezuela se encuentra inmersa en una espiral de tensión alimentada por el enfrentamiento del gobierno de Hugo Chávez con amplios sectores de la elite y las clases medias del país caribeño opuestas a sus planes revolucionarios. Colombia parece dirigirse hacia un recrudecimiento del conflicto que enfrenta al gobierno de Álvaro Uribe Vélez con varias guerrillas izquierdistas. Ecuador ve al recién investido presidente Lucio Gutiérrez atrapado entre las exigencias sociales de los sectores populares y las demandas de austeridad de los organismos de

* *Politólogo, Profesor de Seguridad y Defensa en América Latina del Instituto General Gutiérrez Mellado*

crédito internacionales en un país dividido por líneas de conflicto étnicas y regionales. Perú asiste al ascenso del populista Alan García como alternativa de poder frente a un desgastado presidente Alejandro Toledo, que al mismo tiempo hace frente a un rebrote de sectores de extrema izquierda. Finalmente, Bolivia está inmersa en un periodo de crecientes movilizaciones campesinas animadas por el líder opositor Evo Morales como forma de presión contra el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

Bajo estas circunstancias, la posición estratégica de los Andes septentrionales frente a la crisis en el Golfo necesita ser evaluada desde una doble perspectiva. Por un lado, contemplando la proyección hacia el exterior de la zona para evaluar qué papel va a jugar en el contexto de una coyuntura crítica como la desatada por la tensión prebélica en torno a Irak. Por otra parte, analizando qué repercusiones va a tener la crisis de Oriente Medio sobre los frágiles Estados andinos.

Evidentemente, el comportamiento de los países andinos dependerá de forma sustancial del desenlace final de la crisis en el Golfo. En términos generales, existen dos escenarios extremos en función de si finalmente la guerra es evitada y se llega a un acomodo pacífico entre Washington y Bagdad o, por el contrario, se recurre al uso de la fuerza para derrocar a Sadam Husein. Dentro de esta última opción, se pueden contemplar distintas consecuencias para los mercados energéticos en función de la duración de la guerra y los daños provocados por la misma sobre la infraestructura petrolífera. En el caso más benigno, las fuerzas aliadas serían capaces de derrocar a Sadam Husein en una campaña relámpago y asegurar la ocupación de pozos y oleoductos prácticamente intactos. En el otro extremo estaría la posibilidad de que el conflicto amenazase con convertirse en una guerra regional y el líder iraquí decidiese aplicar una estrategia de "tierra quemada" provocando una destrucción masiva de la capacidad de extracción de crudo de su país. Entre ambas opciones, se mueve una alternativa intermedia que incluye una victoria anglo-norteamericana menos rápida y unos daños más o menos limitados a la capacidad de producción petrolífera del país árabe.

A mediados del pasado noviembre, un análisis del Center for Strategic and International Studies (CSIS) sobre el impacto de esta gama de posibilidades en los precios del crudo concluyó que únicamente el escenario de "no guerra" hacía verosímil una reducción significativa de los actuales precios petrolíferos situándolos en torno a los 20 dólares/barril en el primer trimestre del año 2004. Desde luego, esta previsión suponía una opción de "no guerra" particularmente amable para los intereses occidentales en la que, por ejemplo, Sadam se retiraba del poder de forma total y no trataba de convertirse en un gobierno en la sombra prolongando la incertidumbre. En cualquier caso, el resto de las alternativas eran siempre peores. Una fácil victoria aliada situaba los precios del barril a principios de 2004 en 24 dólares y un triunfo anglo-americano menos fulgurante lo dejaba en unos 30. Unas posibilidades que parecían de un optimismo apabullante si se miraba al escenario más catastrófico que dejaba el crudo en 45 dólares/ barril en las mismas fechas.

En cualquier caso, las estimaciones del CSIS podrían resultar excesivamente benignas en la medida en que no toman en consideración una serie de factores políticos que podrían dejar fuera de juego una parte sustancial del crudo exportado desde la región andina. Lo cierto es que la importancia estratégica de los países exportadores de crudo de esta zona es superior a la que habitualmente se les concede. Sin lugar a dudas, el gigante exportador es Venezuela, con una producción de aproximadamente 2,7 millones de barriles por día (mbd) en 2001. Pero si a esto se añaden los otros dos productores relevantes de la zona –Colombia con 0,3 mbd y Ecuador con otros 0,2 mbd en el mismo periodo– se concluye que los Andes septentrionales aportaron al mercado mundial la no despreciable cifra de 3,2 mbd. Lo que equivale a cerca de un 5% de la producción mundial y una cantidad tan solo un poco inferior a la generada por Irán (3,6 mbd), el

segundo productor de la OPEP detrás de Arabia Saudí. Además, la relevancia estratégica de los productores andinos se incrementa si se tiene en cuenta su protagonismo en el suministro a la economía estadounidense. La suma de las exportaciones venezolanas, colombianas y ecuatorianas a EEUU equivalen al 18% (0,6 mdb) del petróleo adquirido por la superpotencia.

Los problemas para asegurar que este flujo de crudo esté en condiciones de mantenerse, o incluso incrementarse si la demanda lo exigiese, comienzan con la aguda inestabilidad política en Venezuela. Por el momento, la huelga general desatada por la oposición venezolana para forzar la dimisión del presidente Chávez ya está entrando en su tercer mes de duración con unas consecuencias demoledoras para la economía en general y la industria del petróleo en particular. En sus momentos de máximo seguimiento, el paro ha llegado a costar a Venezuela en torno a 50 millones de dólares diarios. Pero incluso ahora, con un seguimiento cada vez más desigual, el paro continúa dislocando los sectores productivos no petroleros con un número importante de negocios privados cerrados y la banca prestando servicios al público en horario reducido. En cualquier caso, el impacto de la huelga ha sido especialmente fuerte en el sector petrolero. Conscientes del papel central de las exportaciones energéticas para la economía nacional y con una fuerte influencia política entre la directiva del monopolio estatal del crudo Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), la oposición a Chávez ha conseguido paralizar el sector. De hecho, estimaciones independientes señalan que la compañía petrolífera podría estar exportando actualmente en torno a 0,4 mbd, muy por debajo de su teórica capacidad total de 3,1 mbd.

En cualquier caso, el impacto de la crisis política venezolana sobre el sector petrolero promete ir más allá de la duración de la presente huelga. La mala gestión de la administración Chávez y los conflictos políticos en torno a PDVSA han terminado por provocar daños estructurales en la capacidad venezolana para extraer y exportar crudo. Parte de la expansión del gasto público desarrollada por el presidente Chávez desde su llegada al poder en 1998 ha sido financiada con fondos procedentes de PDVSA a costa de recortar sustancialmente las inversiones en el mantenimiento y la renovación de la infraestructura productiva de la compañía. Además, tras la declaración de huelga general por la oposición antichavista, el gobierno de Caracas ha desarrollado una política de purgas entre los cargos medios y altos de la compañía que se ha saldado con cerca de dos millares de despidos. De este modo, PDVSA ha perdido una proporción importante de los cuadros que garantizaban el funcionamiento eficiente de la empresa. Bajo tales circunstancias, tras una eventual desconvocatoria del paro general, la recuperación de las exportaciones de crudo venezolanas promete ser una tarea compleja. De hecho, solo será posible si se pone en práctica una estrategia de largo plazo para reactivar unos recursos materiales y humanos profundamente deteriorados.

La situación puede hacerse aún más difícil si el gobierno de Chávez lleva adelante su idea de fracturar PDVSA en dos compañías que se responsabilizarían de la extracción del crudo en áreas distintas del país. En realidad, el proyecto responde al objetivo político de debilitar a la burocracia que controla la compañía y se ha convertido en un bastión de resistencia frente a los planes del presidente para tomar el control de los principales centros de poder del Estado venezolano. Pero con independencia de estas intenciones, la inmensa mayoría de los expertos consideran que una división de PDVSA de acuerdo con estos criterios asestaría un golpe demoledor a la eficiencia y la rentabilidad de la empresa.

En Colombia, las amenazas sobre la producción de crudo son de distinta naturaleza. Desde hace aproximadamente seis meses, la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) parece haber reducido sus operaciones en lo que parece una estrategia para acumular recursos militares con vistas a lanzar una fuerte

escalada contra la administración Uribe a lo largo de 2003. Parte integral de esta ofensiva será una intensificación del sabotaje contra la infraestructura energética colombiana y muy particularmente contra el oleoducto Caño Limón-Coveñas explotado por la multinacional estadounidense Occidental Petroleum y la compañía pública colombiana Ecopetrol como la principal vía de exportación del crudo del país andino. De hecho, existen señales crecientes de que las FARC están incrementando su presencia en zonas próximas al “tubo” desplazando a grupos insurgentes menores como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) con vistas a estar en condiciones de desarrollar una campaña sistemática de ataques contra la infraestructura petrolífera.

Desde su inauguración en 1986, el oleoducto Caño Limón-Coveñas ha sufrido un total de 997 ataques, de los cuales 170 se realizaron en 2001. Una intensificación de las acciones insurgentes en los próximos meses haría prácticamente inviable las exportaciones de crudo colombianas. La administración norteamericana es consciente de esta amenaza sobre una infraestructura petrolífera que destina un 75% de su capacidad a satisfacer la demanda del mercado de EEUU. En consecuencia, ha puesto en marcha un programa de asistencia militar a Colombia para mejorar la seguridad del “tubo”. Así, a mediados de enero de 2003, un contingente de 70 marines norteamericanos comenzaron a adiestrar a la XVIII brigada del Ejército colombiano para desarrollar operaciones de protección de la infraestructura petrolífera. Está por ver si este apoyo resulta suficiente a la hora de prevenir las incursiones guerrilleras sobre un oleoducto que recorre 772 kilómetros de terreno accidentado y difícil de controlar.

El panorama parece menos difícil en Ecuador; pero no por ello la industria del petróleo está libre de riesgos políticos. En principio, la capacidad exportadora de crudo de Ecuador podría incrementarse hasta un 60% si se completa la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) que unirá los yacimientos de Sucumbios con la costa ecuatoriana. Un proyecto en el que participan la norteamericana Occidental Petroleum, la canadiense Alberta Energy y la española Repsol-YPF. En cualquier caso, tanto este proyecto como, en general, el desarrollo de la industria petrolífera ecuatoriana chocan con la oposición de grupos ecologistas e indigenistas por su potencial impacto medioambiental. Al mismo tiempo, la infraestructura petrolífera del país andino ha comenzado a sufrir ataques protagonizados por grupos guerrilleros y paramilitares colombianos que cruzan la frontera entre los dos países, así como por organizaciones locales que parecen contar con respaldo en el país vecino. Éste es el caso de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Ecuador (FARE). Una organización aparentemente vinculada a las FARC colombianas que ya ha realizado atentados contra la red de oleoductos ecuatoriana.

El escenario político ecuatoriano podría complicarse con la llegada del presidente Lucio Gutiérrez al poder. El nuevo mandatario ha puesto al frente del Ministerio de Energía y Minas al ex-coronel Carlos Arboleda. Una figura con nulas conexiones con las empresas privadas del sector y que podría tener una visión más nacionalista y estatista sobre la forma de gestionar la riqueza petrolera de la república. Desde luego, éste y los otros factores de incertidumbre no comprometen las exportaciones petrolíferas ecuatorianas hasta el punto en que la violencia amenaza a las colombianas o la tensión política a las venezolanas. Pero no se debe descartar que una combinación de inseguridad, protestas populares y gestos populistas del nuevo gobierno terminen conjurándose para dislocar parcialmente las exportaciones de crudo y, sobre todo, frenar la expansión del sector petrolífero del país andino.

Bajo estas circunstancias, los obstáculos para un crecimiento sostenido y estable de las exportaciones de crudo desde la región andina se perfilan de difícil solución a corto plazo. En consecuencia, existen escasas posibilidades de que el crudo de los Andes pueda contribuir a aliviar el incremento de los precios petrolíferos que podría desencadenarse si

la campaña militar en el Golfo no marcha de la mejor manera posible. Pero además, la presente situación coloca a los países del área en una posición paradójica. Por un lado, parecen poner rumbo hacia un periodo de precios petrolíferos al alza. Pero al mismo tiempo, un cúmulo de problemas políticos y de seguridad parece conjurarse para dificultar que rentabilicen esta coyuntura en su favor.

Esta situación es perfectamente extensible a los exportadores de gas de la región, como son Bolivia y en menor grado Perú. Si la victoria aliada en Irak no resulta rápida y limpia, las previsiones del CSIS sobre el mercado energético vaticinan un incremento del consumo de gas natural como alternativa al encarecimiento de los derivados del petróleo. Así, se abrirían importantes perspectivas para la exportación de gas boliviano, particularmente a partir de la puesta en marcha de la explotación de los enormes yacimientos situados en la región de Tarija. De igual forma, los depósitos peruanos de la región de Camisea podrían ganar atractivo para las empresas del sector.

Sin embargo, ambos proyectos también chocan con barreras políticas. La alternativa más rentable para la exportación del gas boliviano de Tarija pasa por su embarque a través de un puerto del territorio septentrional chileno. Sin embargo, esto ha suscitado protestas en los sectores más nacionalistas del altiplano que se niegan a dar una participación en el negocio gasífero a Chile a menos que este país acepte compensar a Bolivia por la franja de costa que le arrebató durante la guerra del Pacífico, a finales del siglo XIX. Bajo tales circunstancias, el presidente Sánchez de Lozada se encuentra en una difícil disyuntiva; por una parte necesita los ingresos que podría obtener a partir de Tarija para aliviar la crisis económica del país pero por al mismo tiempo está poco ansioso de estimular una reacción nacionalista en su contra. Por lo que respecta al gas peruano de Camisea, las perspectivas de vincular el proyecto a las grandes multinacionales de hidrocarburos se han reducido ante el éxito con el que sectores de la izquierda peruana se están oponiendo a la entrada del capital extranjero en el sector energético. A mediados del pasado mes de junio, una cadena de protestas populares en la ciudad peruana de Arequipa consiguió paralizar la privatización de dos empresas eléctricas que iban a ser adquiridas por la multinacional belga Tractebel. Desde entonces, los grandes inversores internacionales se han mostrado reticentes a la hora de ampliar sus intereses en Perú.

De este modo, parece probable que los países andinos se enfrenten a una merma –o, en el mejor de los casos, un estancamiento– de sus exportaciones de hidrocarburos. Esta tendencia tendrá graves consecuencias para todas las economías de la región y particularmente para los países que asientan su cuenta de exportaciones sobre la venta de petróleo, como son Colombia, (25,7% en 2001), Ecuador (39,3%) y Venezuela (80,6%). En particular, la situación puede tornarse particularmente difícil para Caracas y Bogotá por dos razones. En primer lugar, la disrupción de las exportaciones promete ser mucho más grave en ambos casos en la medida en que la crisis política y de seguridad que afrontan ambos países es más grave. Pero además, a diferencia del dolarizado sistema financiero ecuatoriano, las economías colombiana y venezolana necesitan de las divisas procedentes de la venta de crudo para mantener los tipos de cambio de sus respectivas monedas nacionales. En consecuencia, una abrupta caída en los ingresos petroleros se traducirá automáticamente en un hundimiento del tipo de cambio y un incremento de la inflación.

Al mismo tiempo, menos ingresos petroleros significarán menos recursos en manos de los gobiernos de la región para hacer frente a las crisis políticas y de seguridad a las que inevitablemente parecen abocados. Así, en Venezuela, Chávez verá reducido su margen de maniobra para realizar concesiones populistas que le permitan comprar el respaldo político de los sectores más desfavorecidos de la sociedad de su país. Paralelamente, en Colombia, Uribe contará con menos recursos para financiar el programa de fortalecimiento militar que necesita para enfrentarse al desafío insurgente de las FARC.

Finalmente, en Ecuador, Gutiérrez tendrá un escaso margen para satisfacer las acuciantes demandas sociales de muchos de sus seguidores y al mismo tiempo conservar los equilibrios macroeconómicos que le exigen los organismos de crédito internacional. En general, los Andes podrían hundirse definitivamente en una espiral de crisis política y económica de grandes proporciones. Un desplome que puede llegar cuando EEUU está absolutamente concentrado diplomática y militarmente en la gestión de la crisis de Oriente Medio.

Conclusiones: A la vista de este escenario, dos son las conclusiones principales que se pueden extraer. Para empezar, las previsiones sobre el alza de los precios como consecuencia de la crisis en Irak pueden haber sido subestimadas en la medida en que no se ha tomado en consideración la creciente inestabilidad que parece aquejar a otras áreas secundarias de producción de crudo como son los Andes septentrionales. Por otra parte, en lo que se refiere a la evolución en concreto de esta región, las perspectivas parecen oscuras. En teoría, la mayoría de las economías de la zona deberían beneficiarse de la perspectiva de un alza en los precios de los hidrocarburos en la medida en que son importantes exportadores de los mismos. Sin embargo, una serie de factores políticos y de seguridad tenderán a dislocar las ventas internacionales de crudo de la región e impedirán que este grupo de países pueda rentabilizar en su beneficio la coyuntura al alza de los precios petroleros. La situación se hace más grave porque los obstáculos que dañan las exportaciones de crudo en países como Venezuela o Colombia no se podrán resolver a corto plazo. De hecho, resulta difícil vislumbrar una estabilización política de Caracas y una reducción de la violencia en Bogotá en los próximos tiempos. En consecuencia, la caída en los ingresos de los gobiernos de la región tenderá a prolongarse en el tiempo. En este contexto de crisis económica, las tensiones políticas y sociales tenderán a agravarse en toda la cornisa andina creando un escenario cuajado de incertidumbre.

Román Ortiz

Político, Profesor de Seguridad y Defensa en América Latina del Instituto General Gutiérrez Mellado